

VU Research Portal

De Voetbalwet. Ongekende mogelijkheden

Schilder, A.E.; Brouwer, J.G.

published in

Tijdschrift voor sportrecht

2009

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Schilder, A. E., & Brouwer, J. G. (2009). De Voetbalwet. Ongekende mogelijkheden. *Tijdschrift voor sportrecht*, 89-100.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

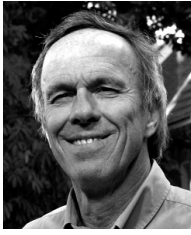
- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl



De Voetbalwet

Ongekende mogelijkheden

1. Inleiding

Na een jarenlange lobby en eindeloze druk vanuit diverse belangenorganisaties ligt er op dit moment dan toch eindelijk een 'Voetbalwet' voor aan de Eerste Kamer die het mogelijk moet maken om efficiënt te kunnen optreden tegen hooligans. De praktijk is verdeeld, sommigen verwachten er niets van, anderen heel veel. Aan de hand van een vergelijking met bestaande bevoegdheden, alsmede het instrumentarium in de Engelse voetbalwet proberen we een oordeel te vellen over het nut en de slagingskans van deze wet. Eerst kijken we terug op een turbulente geschiedenis.

2. Moeizame totstandkoming

Vrij algemeen spreekt men van de Voetbalwet, het gaat echter formeel om de 'Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast'. In de torens van BZK en Justitie werd in eerste instantie slechts gewerkt aan een algemene anti-overlastwet, nadat in het parlement sterk was aangedrongen op uitbreiding van het burgemeesterlijk instrumentarium¹, en op versteviging van het strafrechtelijke instrumentarium van de officier van justitie (OvJ).² Beide functionarissen zouden moeten kunnen beschikken over een bevoegdheid tot het geven van gedragsaanwijzingen. Alle oproepen en alle druk vanuit de KNVB van de laatste jaren ten spijt, zag het kabinet geen noodzaak tot

het invoeren van specifieke maatregelen tegen voetbalgerelateerd geweld.³ Volgens de regering gaf het geen pas om voor ieder maatschappelijk probleem een aparte wet te maken. De bestaande bevoegdheden waren toereikend en die moesten maar beter worden benut.⁴

Een kentering in deze houding tekende zich geleidelijk aan af na de ernstige rellen met Feyenoordsupporters in Nancy eind 2006. Er ontstond een algemeen gevoel dat als we een voetbalwet naar Engels voorbeeld hadden gehad, dit niet gebeurd zou zijn.⁵ De Rotterdamse voetbalclub plaatste naar aanleiding hiervan een opvallende advertentie in het *Algemeen Dagblad* met de tekst: 'Vóór Feyenoord. Tegen geweld. A.u.b. een voetbalwet'.

Een eerste scheurtje in het tot dan hechte regeringsbastion openbaarde zich toen volksvertegenwoordigers zich openlijk achter deze oproep schaarden. Naar aanleiding hiervan liet het kabinet weten dat het wellicht nuttig zou zijn een bestuursrechtelijke meldingsplicht te introduceren, maar een speciale voetbalwet was hiervoor niet nodig.⁶

Nadat de maatschappelijke druk echter onverminderd hoog bleef en de fracties van het CDA, de VVD en de PvdA elkaar wisten te vinden in een voorstel voor een initiatiefwet dat zij eind juni 2007 aanboden, gaf de regering zich gewonnen.⁷ Typische voetbalelementen

* Prof. mr. dr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. mr. A.E. Schilder is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Deze bijdrage is geschreven in het kader van het gemeenschappelijke onderzoeksprogramma van de RuG en de VU getiteld: *Publieke en private belangen in balans*.

1 *Kamerstukken II* 2005/06, 28 684, nr. 76.

2 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 57.

3 Zelfs een geheel door een team van juristen van de VU uitgewerkte kant en klare 'Evenementenwet', kon daar geen verandering in brengen; zie de berichtgeving hierover in de *Volkskrant* van 10 oktober 2006: <www.volkskrant.nl/sport/article357289.ece/De_evenementenwet_draagt_nu_een_maatschappelijk_jasje>.

4 Zie de brief van het kabinet van 22 december 2006, *Kamerstukken II* 2006/07, 25 232, nr. 53 <www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/voetbalvandalisme/kamerstukken?ActItnldt=103714>.

5 <www.parool.nl/parool/nl/11/SPORT/article/detail/208801/2009/03/11/Tweede-Kamer-steunt-voetbalwet.dhtml>.

6 *Kamerstukken II* 2006/07, 25 232, nr. 53.

7 Zie: <www.depers.nl/binnenland/77320/Ter-Horst-blij-met-voetbalwet.html>.

Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten: Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is bij wet te regelen dat de burgemeester ter handhaving van de openbare orde bevoegd is tot het treffen van gebiedsgerichte maatregelen jegens personen ter bestrijding van voetbalvandalisme en andere vormen van groepsgebonden overlast, bij wet te regelen dat de officier van justitie ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bevoegd is tot het geven van een gedragsaanwijzing aan de verdachte ter beëindiging van ernstig overlastgevend gedrag of ernstig belastend gedrag jegens personen, alsmede het gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar te stellen, en daartoe de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht te wijzigen; Zo is het dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A. Na artikel 172 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 172a

1. Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:

- a. zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente;
- b. zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden; of

- c. zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.
2. Een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt slechts gegeven in overeenstemming met de burgemeester van die gemeente.
3. Indien de officier van justitie een persoon als bedoeld in het eerste lid een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, geeft de burgemeester aan deze persoon niet een bevel als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, voor hetzelfde gebied.
4. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Het bevel kan ten hoogste driemaal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden.
5. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.
6. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
7. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

Artikel 172b

1. De burgemeester kan aan een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zorg te dragen:

- a. dat de minderjarige zich niet bevindt in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid; of
 - b. dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet bevindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid.
2. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden.
3. De burgemeester kan voor de toepassing van het eerste lid ten hoogste twee andere meerderjarigen naast de persoon of personen die het gezag

uitoefenen over een minderjarige aanwijzen ter begeleiding van de minderjarige.

4. Artikel 172a, vijfde, zesde en zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

B. In artikel 177, tweede lid, wordt na '172,' ingevoegd: 172a, 172b,.

ARTIKEL II

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

A. In artikel 67, eerste lid, onderdeel b, wordt na '139d, eerste en tweede lid,' ingevoegd '141a,' en wordt na '137g, tweede lid,' ingevoegd '184a,'.

B. In het vierde Boek wordt na Titel IIC een nieuwe titel ingevoegd, luidende:

TITEL IID GEDRAGSAANWIJZING TER BEËINDIGING VAN ERNSTIGE OVERLAST

Artikel 509hh

1. De officier van justitie is bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit:

- a. waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel
 - b. in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel
 - c. in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.
2. De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:
- a. zich niet op te houden in een bepaald gebied,
 - b. zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,
 - c. zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar,
 - d. zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte.

3. De gedragsaanwijzing wordt schriftelijk aan de verdachte bekend gemaakt, onder vermelding van de datum van ingang en de periode gedurende welke de gedragsaanwijzing van kracht blijft, alsmede de redenen die tot de gedragsaanwijzing hebben geleid.

4. De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht dan wel, indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Wordt niet tijdig een onherroepelijk vonnis verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschij-

nen, kan de gedragsaanwijzing wijzigen. De rechter kan de gedragsaanwijzing opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing.

5. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing en een verlenging daarvan in beroep komen bij de rechtbank, die zo spoedig mogelijk beslist. De verdachte kan zich door een raadsman laten bijstaan.

6. De officier van justitie wijzigt de gedragsaanwijzing of trekt die in indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

ARTIKEL III

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A. Na artikel 141 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 141a

Hij die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie.

B. Na artikel 184 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 184a

Hij die opzettelijk handelt in strijd met een gedragsaanwijzing, gegeven krachtens artikel 509hh, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

ARTIKEL IIIA

Artikel 122 van de Gemeentewet is niet van toepassing op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen die voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Justitie,

als het stadionverbod en de meldingsplicht werden in het anti-overlast wetsvoorstel ingevlochten. Sindsdien gaat de wet door het leven als 'De Voetbalwet'.⁸

Dit voorstel is in het afgelopen voorjaar in de Tweede Kamer behandeld. De amendementen waren zo ingrijpend dat dit voor de regeringspartij CU zelfs reden was haar steun voor het voorstel in te trekken.⁹ Haar bezwaren waren vooral gekant tegen de ingevoegde strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen.¹⁰

Bij de Eerste Kamer kan het voorstel al evenmin op een erg warm onthaal rekenen. De senaat is van mening dat het ontwerp dermate ingrijpend is gewijzigd dat een nieuw advies van de Raad van State eigenlijk geïndiceerd is. Ook leven er nogal wat bezwaren tegen de mogelijke lengte van de sancties. Niettemin is de verwachting dat het verzet van de senaat niet aan de goedkeuring nog voor het einde van dit jaar in de weg zal staan.

3. Bestaand instrumentarium

In het wetsvoorstel is een strafrechtelijk en een openbare-orderechtelijk spoor: zowel de OvJ als de burgemeester worden uitgerust met nieuwe bevoegdheden. Om te kunnen beoordelen wat die bevoegdheden toevoegen aan het bestaande instrumentarium, bespreken we eerst welke bevoegdheden op grond van het geldende strafrecht en openbare-orderecht op dit moment ter beschikking staan en welke tekortkomingen hieraan kleven. Voor de volledigheid gaan we ook kort in op de civielrechtelijke mogelijkheden en de bezwaren hiervan.

3.1 Strafrechtelijke instrumenten

Een strafbaar feit dat nadrukkelijk verband houdt met hooliganisme is openlijke geweldpleging zoals strafbaar gesteld in art. 141 Sr. Tot 2000 was de eis dat dit geweld met vereende krachten gepleegd werd tegen goederen of personen. Dit betekende dat de OvJ steeds het bewijs diende te leveren van ieders individuele verdachte gewelddadige actie tegen personen of goederen.¹¹ Daarom paste de wetgever vlak vóór het EK voetbal in 2000 de delictsomschrijving zodanig aan dat ook iemand die de stoeptegels aangeeft strafbaar is.¹² De Hoge Raad spreekt van een 'voldoende signifi-

cante of wezenlijke bijdrage leveren aan het geweld; deze bijdrage hoeft zelf niet van gewelddadige aard te zijn'.¹³

In het Wetboek van Strafvordering (hierna Sv) staan tal van bijzondere dwangmiddelen om tegen hooligans op te treden. Men moet hierbij denken aan staande houden, in verzekering stellen, in bewaring nemen, gevangenemen en gevangenhouden. Dit zijn echter allemaal middelen die vooral bedoeld zijn om informatie te verkrijgen over de overtreding of het misdrijf. Voor de handhaving van de openbare orde kunnen zij maar een beperkte betekenis hebben. Indien een persoon wordt vastgehouden om hem te beletten de openbare orde opnieuw of blijvend te verstoren, is de toepassing van deze middelen onrechtmatig.¹⁴

Op grond van het bestaande strafrecht kan de rechter aan de schorsing van de voorlopige hechtenis zoals voorzien in art. 80 Wetboek van Strafvordering (Sv) voorwaarden verbinden. Op die manier kan een persoon een gebieds- of persoonsverbod of een meldingsplicht worden opgelegd. De eisen zijn echter streng. Er moet sprake zijn van een verdenking in de zin van ernstige bezwaren ter zake van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Tevens dient er een grond volgens art. 67a Sv aanwezig te zijn voor voorlopige hechtenis, hetgeen lang niet altijd het geval is bij hooligans. Bovendien kan de looptijd van zodanige maatregelen slechts kort zijn.

De rechter-commissaris beschikt ook anderszins over een relevante bevoegdheid. Hij kan in geval van verstoring van de openbare orde op basis van art. 540-550 Sv een bevel geven om herhaling van verstoring van de openbare orde te voorkomen. Toepassing van art. 540 Sv beperkt zich tot gevallen van heterdaad waarbij voorlopige hechtenis niet mogelijk is.¹⁵ Nadeel is dat de verdachte zijn bereidheid moet uitspreken tot naleving van het bevel. Bovendien biedt deze bevelsbevoegdheid voor maatregelen met een wat langere looptijd geen geschikte basis.

De Wet OM-afdoening van 2008 geeft misschien wat meer armslag. Volgens art. 257a Sv kan de OvJ, indien hij vaststelt dat een overtreding is begaan dan wel een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar, een strafbeschikking uitvaardigen. In een dergelijke

8 Initiatieven in Europees gemeenschapsrechtelijk verband ter voorkoming en bestrijding van voetbalvandalisme, zoals de Europese overeenkomst inzake gewelddadigheden door wangedrag van toeschouwers rond sportevenementen en in het bijzonder rond voetbalwedstrijden laten we buiten beschouwing. Zie hiervoor de recente studie van I. Tappeiner, *Orde in de Unie, Uitwisseling van informatie en het recht op privacy bij grensoverschrijdende openbare-ordehandhaving binnen de EU* (diss. Utrecht), Uitgeverij BOX Press 2009.

9 *Handelingen II* 7 april 2009, 73-5764.

10 De CU is ook gekant tegen de avondklok voor kinderen.

11 HR 9 oktober 1991, *NJ* 1991, 30.

12 Tijdens de Europese kampioenschappen voetbal in 2000 in Nederland, is dit artikel 48 keer toegepast, waarbij alle verdachten zijn veroordeeld voor openlijke geweldpleging; <www.ministerievanjustitie.nl/WODC>.

13 HR 13 september 2005, *NJ* 2006, 449.

14 G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, 2005, p. 66 e.v.

15 M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging: openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, 2000, p. 64.

beschikking kunnen ook 'aanwijzingen worden opgelegd, het gedrag van de verdachte betreffend, waaraan deze gedurende een bij de strafbeschikking te bepalen proeftijd van ten hoogste een jaar heeft te voldoen' (art. 257a lid 3 onder e Sv). Een bezwaar van deze buitengerechterlijke strafrechtelijke afdoening is echter dat de verdachte bereid dient te zijn om aan de aanwijzing(en) te voldoen.

De strafrechter ten slotte kan maatregelen als een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht opleggen bij een voorwaardelijke veroordeling, volgens art. 14a, 14b en 14c Sr. De rechter heeft op grond van art. 14c Sr de mogelijkheid om binnen bepaalde grenzen zelf een voorwaarde te bedenken in verband met het gedrag van de veroordeelde. 'Gedrag' betekent volgens de Hoge Raad iemands 'handel en wandel, te huis en in de samenleving, zijn wijze van leven'.¹⁶ Het stadionverbod als bijzondere voorwaarde kan maximaal drie jaar duren.¹⁷ Deze termijn komt overeen met de maximale duur van de proeftijd. De rechter kan in combinatie een meldingsplicht opleggen, hetgeen inhoudt dat de supporter zich tijdens wedstrijden moet melden op bijvoorbeeld het politiebureau van zijn woonplaats. Overtreedt een persoon een op deze manier opgelegd stadionverbod, dan leidt dit meestal tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf en eventueel vervolging voor huisvredebreuk. Het Openbaar Ministerie is belast met het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden.¹⁸

De strafrechter heeft deze weg tot nu slechts een enkele keer bewandeld.¹⁹ Naar de precieze reden daarvan is het slechts gissen.

3.2 Openbare-orderechterlijke instrumenten

In de middelen ter handhaving van de openbare orde moeten we onderscheid maken tussen reguliere en onmiddellijke handhavingsbevoegdheden van de burgemeester. Die laatste bevoegdheden kunnen worden ingezet in crisis- en noodomstandigheden. Dat wil zeggen in situaties waarin de openbare orde vaak al werkelijk is verstoord dan wel de ordelijke gang van zaken op het punt staat te ontaarden. In een dergelijke situatie moet de burgemeester onmiddellijk kunnen ingrijpen met de best denkbare maatregelen. Vandaar dat de wetgever hem buitengewoon veel ruimte laat in het bedenken van maatregelen en deze bevelen in art. 5:23 Awb grotendeels uitzondert van de eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt. Tegenover dat tekort aan (lokaal) democratische legiti-

matie staat dat de burgemeester deze maatregelen maar kortstondig kan inzetten.²⁰

Bij deze onmiddellijke bevoegdheden moeten we denken aan de noodrechtelijke bevoegdheden van art. 175 en 176 Gemw en de crisisbevoegdheden in art. 172 lid 2 en 3 Gemw.

Aan deze bevoegdheden kleven een aantal bezwaren. Ten eerste zijn ze slechts inzetbaar in een situatie van een actuele en concrete dan wel concreet dreigende verstoring van de openbare orde. De geest is dan meestal al uit de fles. Wat dit aangaat, bestaat het veronderstelde principiële verschil tussen het strafrecht – repressief – en het openbare-orderecht – preventief – veelal slechts in theorie.

Een tweede bezwaar is dat de burgemeester deze maatregelen slechts binnen zijn eigen gemeentegrenzen kan inzetten. Hij ziet het hooligangevaar letterlijk kilometers van te voren aankomen, maar kan er pas iets tegen ondernemen als het eigenlijk al te laat is.

Een derde bezwaar is dat de bevelen met alleen fysieke middelen door de politie kunnen worden gehandhaafd.²¹ Het onmiddellijke handhavingsinstrumentarium kent bijvoorbeeld geen financiële sancties.

Een laatste bezwaar van deze middelen is dat zij vrij ongericht zijn. Er wordt een schot hagel gelost op een grote groep van ordeverstoorers, terwijl algemeen bekend is dat het bij voetbalgeweld veelal gaat om (groepen van) recidiverende geweldplegers met de namen waarvan (en vaak meer dan dat) de politie uitstekend op de hoogte is.

Een ander middel is de bestuurlijke ophouding van art. 154a en 176a Gemw. Het biedt de burgemeester in noodsituaties de mogelijkheid om supporters bij groepsgewijze niet-naleving van een vastgesteld specifiek voorschrift gedurende maximaal twaalf uren 'op te houden'. Bestuurlijke ophouding kan alleen als ultimum remedium worden ingezet. Pas als de naleving van de strafnormen redelijkerwijs niet op een andere manier kan worden gegarandeerd, mag er van de bestuurlijke ophouding gebruik worden gemaakt. In de sfeer van preventie heeft ook dit middel geen duidelijke meerwaarde.

Eigenlijk zou het instrument van de bestuurlijke ophouding ook tot de onmiddellijke handhavingsinstrumenten moeten behoren. De wetgever heeft zich echter in 2000 bij de invoering niet gerealiseerd waarom het hier eigenlijk gaat en niet alleen alle procedurele eisen die de Awb aan besluiten stelt hierop van toepassing verklaard, maar zelfs de rechtsbeschermings-

¹⁶ HR 15 maart 1926, NJ 1926, 422.

¹⁷ Art. 14c lid 2 onder 5 Sr jo. art. 14b lid 2 Sr.

¹⁸ Art. 14d lid 1 Sr.

¹⁹ Hof Arnhem 28 januari 1983, NJ 1983, 519; HR 14 mei 1996, NJ 1996, 560.

²⁰ Dit besef is bij veel burgemeesters nog lang niet altijd aanwezig, met name niet met betrekking tot het gebruik van art. 172 lid 3 Gemw.

²¹ De burgemeester kan krachtens art. 12 lid 2 Polw aanwijzingen aan de politie geven, omdat zij volgens art. 12 lid 1 Polw in ondergeschiktheid aan de burgemeester de openbare orde handhaaft.

eisen nog wat aangescherpt. Het hoeft dan ook nauwelijks betoog dat dit instrument in de praktijk niet wordt toegepast en als het al wordt ingezet, dit met talrijke fouten gepaard gaat.²²

Tot de onmiddellijke bevoegdheden in de sfeer van de openbare-ordehandhaving rekenen we ook de bevelsbevoegdheid die de politie zelf heeft op grond van art. 2 Politiewet (hierna Polw). Die bevoegdheid is niet gekoppeld aan een crisis- of noodsituatie. Probleem van deze bevelsbevoegdheid van de politie is dat overtreding van een krachtens art. 2 Polw gegeven bevel sinds een uitspraak van de Hoge Raad niet meer kan worden gesanctioneerd door middel van art. 184 Sr.²³

Bij de andere groep van openbare-orde-instrumenten – die in de sfeer van de reguliere handhaving – gaat het om bevoegdheden waarvan de toepassing onverkort onderworpen is aan de eisen van de Awb. De inzet van die instrumenten staat niet onder zware tijdsdruk en derhalve is er hier geen reden om een uitzondering te maken op het besluitkarakter.

Bij deze reguliere middelen gaat het om aan de burgemeester geattribueerde bevoegdheden die hem weinig of geen discretie bieden in de te nemen maatregelen, zodat de democratische legitimatie ervan – anders dan bij de onmiddellijkheidsmaatregelen – geen tekort vertoont en de tijdsduur van een maatregel om die reden niet beperkt hoeft te blijven.²⁴ Reguliere openbare-ordebevoegdheden vinden we veelal in de APV. Zo beschikt de burgemeester sinds een jaar of tien in de meeste APV's over een bevelsbevoegdheid om een gebiedsontzegging op te leggen van een vrij forse lengte indien in de APV opgesomde strafbare feiten worden begaan. Dat kan de overtreding van verordeningen betreffen, maar evenzeer die van bepalingen in het Wetboek van Strafrecht dan wel bijzondere wetgeving. Het staat niet precies vast wat de maximale lengte kan zijn. In beginsel is de toelaatbaarheid van die termijn een afgeleide van de noodzaaktoets in het kader van art. 4 van het Vierde Protocol bij het EVRM waarin de bewegingsvrijheid als grondrecht wordt beschermd.

Op overtreding van zo'n bevel kan straf worden gesteld in de APV op basis van art. 154 Gemw. In de

praktijk wordt vanwege verdergaande dwangmiddelen ook vaak art. 184 Sr toegepast.²⁵

Een bijzondere verschijning van de gebiedsontzegging is het stadionomgevingsverbod. Gemeenten met een Betaald Voetbal Organisatie (BVO) kennen in de APV aan de burgemeester de bevoegdheid toe om een stadionverbod in de vorm van een stadionomgevingsverbod op te leggen.²⁶ Zo'n bevel houdt in dat een persoon zich een aantal uren vóór tot enkele uren na de voetbalwedstrijd niet mag ophouden in de omgeving van het stadion. Volgens de modelverordening kan de maximale duur ervan twee jaren bedragen.²⁷

Het is niet geheel ondenkbaar dat ook het samenscholingsverbod wordt ingezet tegen hooliganisme. Gemeentebesturen hebben op grond van de in praktisch alle gemeenten vigerende modelverordening de mogelijkheid om een zodanig verbod aan personen op te leggen: 'Het is verboden op de weg deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.' Het gemeentebestuur wijst bepaalde gebieden aan waar het samenscholingsverbod actief wordt gehandhaafd. Om dit aan de 'doelgroep' duidelijk te maken worden bordjes geplaatst (veelal met een verwijzing naar de APV-bepaling).

Sommige gemeenten zetten het samenscholingsverbod wat gericht in. De burgemeester plaatst notoire lastpakken van een bepaalde probleemwijk op een lijst. Zij krijgen een brief thuis gestuurd met de mededeling dat zij niet met meer dan drie anderen in een aangegeven gebied mogen samenkomen. Doen ze dat toch, dan volgt verbalisering wegens overtreding van het samenscholingsverbod. Hoewel deze constructie vanuit rechtsstatelijk perspectief niet zonder bedenkingen is, ziet het Gerechtshof Arnhem in beginsel geen bezwaren.²⁸

3.3 Civielrechtelijke instrumenten

Stadionverboden kunnen ook op basis van het burgerlijk recht worden opgelegd. De KNVB doet dit onder meer. Een landelijk stadionverbod wordt opgelegd na melding van het Openbaar Ministerie (OM) of een Betaald Voetbal Organisatie (BVO) dat een persoon voetbalgeweld heeft gepleegd. De rechtsbasis hiervoor

22 ABRvS 9 augustus 2006, AB 2006, 413.

23 HR 30 januari 2008, NJ 2008, 206 (m.nt. P.A.M. Mevis; AB 147, m.nt. J.G.Brouwer & A.E. Schilder). Dreigt de openbare orde rond een voetbalwedstrijd te ontaarden, dan zou de burgemeester dit gat echter eenvoudig kunnen dichten door een bevel krachtens art. 172 lid 3 Gemw aan het publiek te geven dat het de specifieke aanwijzingen van de politie ter handhaving van de goede gang van zaken in de publieke ruimte stipt dient op te volgen.

24 J.G. Brouwer, 'Sui Generis Beslissingen, Over de Awb-sering van de onmiddellijke ordehandhaving', in: P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt (red.), *Handhaving van de openbare orde: is voorkomen beter dan genezen?* (Bundel ter gelegenheid van het afscheid van A.E. Schilder, Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Constitutionele zaken en wetgeving), Den Haag, 2008, p. 8 e.v.

25 M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester', *Gst.* 2004, 7219, p. 681.

26 Zie voor een inventarisatie van de VNG (in verband met het opstellen van model APV-bepalingen inzake voetbalwedstrijden): <www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/overlast/modelapv.pdf>.

27 Meestal wordt er aangesloten bij de duur van het stadionverbod volgens de Richtlijn Termijn Stadionverbod van de KNVB.

28 Hof Arnhem, LJN BF3946, 21-001061-08. Zie over de contextgebonden uitleg door het hof en de rechtsstatelijke bezwaren A.E. Schilder, *De drang tot dwang, over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid* (oratie Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2009.

heeft de KNVB gecreëerd in de algemene voorwaarden die deel uitmaken van de overeenkomst tussen een BVO en de supporter.²⁹ Als er een stadionverbod met ten minste een duur van twaalf maanden wordt opgelegd, wordt tevens een boete opgelegd van minimaal honderd en maximaal vierhonderdvijftig euro. Een civiel stadionverbod heeft een minimale duur van (voorwaardelijk of onvoorwaardelijk) drie maanden en een maximale duur van vier jaar.³⁰ In het geval van recidive kan de maximale duur worden verdubbeld. Supporters die een stadionverbod overtreden plegen huisvredebreuk.³¹ In het beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld zijn afspraken neergelegd over de tolerantiegrens die het OM hanteert bij het vervolgingsbeleid voor dit misdrijf. In geval van overtreding van alleen het civielrechtelijke stadionverbod, zal een eerste keer worden volstaan met dossiervorming (foto en proces-verbaal van de bevindingen) dat het civielrechtelijke stadionverbod is overtreden. Het OM seponereert de zaak voorwaardelijk met een proeftijd van één jaar op basis van de sepotgrond 'anders dan strafrechtelijk ingrijpen verdient de voorkeur'. De KNVB kan vervolgens op grond van de informatie uit het Voetbal Volg Systeem (VVS) of op grond van eigen waarnemingen een verlenging van het civielrechtelijk stadionverbod en/of een geldboete opleggen. Deze boete varieert van negenhonderd euro voor de eerste overtreding, vijftienhonderd voor de tweede en tweeduizend euro voor de derde en elke navolgende overtreding.³² Een uitzondering op het voorgaande dient te worden gemaakt indien overtreding van een civielrechtelijk stadionverbod gepaard gaat met een ander misdrijf. Het OM vervolgt dan voor alle gepleegde strafbare feiten. Indien de voetbalvandaal meermalen een civielrechtelijk stadionverbod overtreedt, wordt hij door het OM voor alle (inclusief eerdere) overtredingen vervolgd en overweegt het OM serieus het vorderen van een strafrechtelijk stadionverbod met meldingsplicht. Hiervoor is wel een gedocumenteerde melding van een BVO nodig.³³ Om het stadionverbod beter te kunnen afdwingen heeft de KNVB de meldingsovereenkomst ontwikkeld. Uitgangspunt van deze meldingsovereenkomst is dat

iedere supporter die een civielrechtelijk stadionverbod krijgt opgelegd van de KNVB op vrijwillige basis een overeenkomst aangaat met de KNVB die de supporter verplicht zich tijdens wedstrijden van zijn club te melden op een locatie die door de KNVB is aangewezen. Voldoet de betrokkene aan alle voorwaarden van de overeenkomst dan wordt een deel van de uitsluiting omgezet in een voorwaardelijke uitsluiting.³⁴ Ondanks deze door KNVB en OM aan de dag gelegde inventiviteit, functioneert een stadionverbod toch nog steeds verre van optimaal. Het stadionverbod kan veel te gemakkelijk worden ontdoken. Er bestaat grote behoefte aan een publiekrechtelijke meldingsplicht die het de hooligans feitelijk onmogelijk maakt voetbalwedstrijden bij te wonen.

4. Het instrumentarium in de Voetbalwet

Zowel de OvJ als de burgemeester krijgen in de Voetbalwet nieuwe instrumenten aangereikt. De OvJ heeft de keuze uit vier verschillende gedragsaanwijzingen die hij kan opleggen aan een verdachte van een strafbaar feit: een gebiedsontzegging, een contactverbod, een meldingsplicht en een hulpzoekplicht. De OvJ kan deze instrumenten alleen inzetten tegen een verdachte die hoogstwaarschijnlijk een strafbaar feit heeft begaan³⁵, waardoor 'de openbare orde (...) ernstig is verstoord en waarbij grote vrees bestaat voor herhaling (...)'.³⁶

Voor de burgemeester ligt de drempel iets lager. Hij kan een gebiedsontzegging, een meldingsplicht en een groepsverbod opleggen indien (a) een persoon herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad en (b) er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde. Wanneer de verstoring van de openbare orde gepaard gaat met een traceerbaar strafbaar feit kan de bevoegdheid van de burgemeester om een gebiedsontzegging op te leggen concurreren met die van de OvJ.³⁷ Om die reden bepaalt de wet dat de burgemeester een gebiedsontzegging, noch een groepsverbod kan opleggen als de OvJ al een gebiedsontzegging voor hetzelfde gebied heeft uitgevaardigd.³⁸

29 Deze algemene voorwaarden gelden ook bij wedstrijden gespeeld door Nederlandse elftallen in het buitenland.

30 Richtlijn Termijn Stadionverbod, KNVB, seizoen 2002/2003.

31 Art. 138 Sr.

32 Richtlijn Termijn Stadionverbod, KNVB, seizoen 2002/2003.

33 Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld, 1 september 2003.

34 BVO's kunnen vanzelfsprekend als rechthebbende of eigenaar van het stadion ook zelf een lokaal stadionverbod opleggen aan supporters die de huisregels overtreden. De KNVB is echter gemachtigd om namens de BVO's personen de toegang tot de stadions te onttrekken; zie C. Prins, 'Voetballellende', *NJB* 2006-30.

35 Art. 509hh Sv spreekt van een verdachte tegen wie 'ernstige bezwaren bestaan'.

36 De OvJ krijgt hier een openbare-ordetaak toebedeeld (er wordt immers niet van rechtsorde maar van openbare orde gesproken), terwijl de verantwoordelijkheid van de OvJ toch niet daarin gelegen is dan wel kan zijn. Een OvJ houdt zich primair bezig met strafvervolgning (zie hierover verder onze slotopmerkingen).

37 Dat is praktisch altijd het geval. Alle voorbeelden die de regering in de memorie van toelichting geeft van verstoringen van de openbare orde die niet zouden samenvallen met strafbare feiten, zijn onjuist.

38 Art. 172a lid 3 Gemw (nieuw).

De burgemeester kan deze aanwijzing echter gemakkelijk ontwijken, omdat hij deze gedragsaanwijzingen ook op basis van de APV kan geven, indien aan de materiële voorwaarden is voldaan. Heeft de wetgever hieraan dan niet gedacht? Zeker wel, maar aanvankelijk beten beide regelingen elkaar niet, omdat de wetgever in de Voetbalwet de herhaaldelijke groepsgewijze verstoring van de openbare orde wilde reguleren en de APV vooral het oog heeft op individuele verstoringen. Op initiatief van de Tweede Kamer is het voorstel van wet echter ook gaan spreken van individuele verstoring van de openbare orde. Vervolgens stond de Kamer erop dat er een conflictregel werd opgenomen waarin zou staan dat de bepalingen van bestaande verordeningen 'die voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde' niet komen te vervallen. En dat is ook uitdrukkelijk vastgelegd.³⁹

Het gevolg hiervan is echter wel dat een burgemeester volledig autonoom kan opereren bij het geven van deze twee gedragsaanwijzingen. Hij kan zelfs een krachtens de APV gegeven stadionomgevingsverbod combineren met een meldingsplicht. De wet verbiedt dit – onbedoeld – niet.

4.1 Strafrechtelijke maatregelen

Een zeer opmerkelijke bepaling in de Voetbalwet is een ingevoegd art. 141a Sr.⁴⁰ Door een amendement-Zijlstra c.s. maakt ook degene 'die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen', zich in de toekomst schuldig aan een misdrijf. Het gaat hierin onder meer om voorbereidingshandelingen van openlijke geweldpleging dat art. 140 Sr strafbaar stelt, maar niet alleen. In de vakliteratuur heeft de bepaling inmiddels fundamentele kritiek gekregen, omdat zij niet spoort met het systeem van voorbereidingshandelingen in het Wetboek van strafrecht.⁴¹

Het arsenaal van gedragsaanwijzingen van de OvJ is ruim. Als aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan⁴², kan hij aan een verdachte naast de gebiedsaanwijzing

en de meldingsplicht ook de verplichting opleggen om met bepaalde personen geen contact te onderhouden, alsmede de aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten. De gedachte achter het contactverbod is onder meer dat groepsge geweld – zoals dat van hooligans – vaak in georganiseerd verband plaatsvindt. Door een contactverbod wordt voorkomen dat relschoppers met elkaar kunnen omgaan.

Of de naleving van het contactverbod ook effectief te controleren valt is natuurlijk een ander verhaal. Zo vinden de voorbereidingen van georganiseerd geweld grotendeels via contacten op internet plaats, waarop het ook voor de politie lastig zoeken is wie precies met wie omgaat, zeker als dat op anonieme basis gebeurt.

Op het opzettelijk in strijd handelen met een gedragsaanwijzing van de OvJ stelt art. 184a Sr een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie. Het grote voordeel van de Voetbalwet boven bijvoorbeeld een gedragsaanwijzing op grond van de Wet OMafdoening is dat de OvJ in dit geval unilateraal tot het opleggen van een maatregel kan overgaan.⁴³

Idealiter zou de OvJ nog een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van herhaling van voetbalgeweld door de hooligan te verplichten hulp te zoeken voor zijn agressieprobleem. Als die in een cursus geconfronteerd wordt met trauma's die hij in het geval van geweldpleging bij burgers en/of politieagenten veroorzaakt, dan zou hiervan een gunstig effect kunnen uitgaan op recidive.

4.2 Openbare-orderechtelijke maatregelen

De burgemeester kan – anders dan de OvJ – geen contactverbod opleggen. Hier staat echter tegenover dat de burgemeester personen kan verbieden zich in bepaalde delen van de gemeente zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen op een voor het publiek toegankelijke plaats op te houden.⁴⁴ Het is niet ondenkbaar dat dit samenscholings- of groepsverbod ook in verband met de bestrijding van voetbalgeweld

39 Art. IIIA Voetbalwet zondert de verordeningen die voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde expliciet uit van de bijl in art. 122 Gemw. Hiernaast opent art. 172a Gemw met de woorden 'Onverminderd art. 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde'. Waarom art. 172 lid 3 Gemw hier wordt genoemd, is raadselachtig.

40 Waarschijnlijk zag burgemeester Aboutaleb deze bepaling over het hoofd toen hij zich na afloop van de geweldsexplosie in Hoek van Holland beklagde over de te beperkte reikwijdte van de Voetbalwet.

41 B.F. Keulen, 'Over voetbal, voorbereiding en samenspanning', *NJB* 2009, p. 1481 e.v.

42 Volgens de letterlijke tekst van het nieuwe art. 509hh Sv is de OvJ bevoegd aan de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit: a. waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel b. in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel c. in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.

43 Art. 172a Gemw opent met de woorden 'Onverminderd art. 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde'. Art. IIIa bepaalt dat art. 122 Gemw niet van toepassing is 'op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen die voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde'.

44 Merkwaardig is dat gesproken wordt van 'voor een publiek toegankelijke plaats'. In de Gemeentewet is de wetgever nu juist de weg ingeslagen van het hanteren van de terminologie die het uitgangspunt vormt van de Wet op de openbare manifestaties (zie bijv. art. 151c en art. 174 Gemw). We mogen toch aannemen dat hier bedoeld worden openbare en voor publiek toegankelijke plaatsen in de zin van die wet.

zijn nut kan hebben. Een samenscholingsverbod is niet nieuw. Gemeentebesturen bestrijden ook nu al ongewenste groepsvorming op basis van de APV, zoals we hiervoor beschreven. En het is niet ondenkbaar dat zij hiervan in de toekomst gebruik willen blijven maken om de OvJ te omzeilen.

Een voordeel van het instrument in de Voetbalwet is dat de overtreding van het groepsverbod een misdrijf wordt. We kunnen ons voorstellen dat de burgemeester het instrument van het groepsverbod ook gaat inzetten tegen voetbalhooligans. Tot nu toe behelpen burgemeesters zich met 'doorloopbevelen' op basis van art. 172 lid 3 Gemw. Om te voorkomen dat groepsvorming van supporters zich op een verkeerde plek voordoet, maken zij ook wel gebruik van het noodbevel. Eveneens wordt de noodverordening nog wel eens van stal gehaald om supporters van een bezoekende club te verbieden om bijvoorbeeld in de binnenstad te komen.

Bij het opleggen van een gebiedsontzegging heeft de burgemeester iets meer keus dan de OvJ. Hij kan niet alleen een verblijf verbieden in één of meer delen van de stad, maar hij kan ook een verbod uitvaardigen om zich maximaal drie maanden te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente. Voor een geïsoleerd stadionverbod is dit onderscheid overigens weinig relevant: als de OvJ een verbod oplegt voor een gebied waarbinnen het stadion is gelegen, komt dit de facto neer op een stadionverbod.

De gebiedsontzegging noch het stadionverbod is nieuw. Het stadionomgevingsverbod alsook de gebiedsontzegging vigeren al weer geruime tijd in de APV van veel gemeenten.⁴⁵

Hierdoor kunnen zelfs een gemeentelijk gebiedsverbod en een 'stadionverbod' gepaard gaan met een meldingsplicht die inhoudt dat hooligans zich op dagen rond een wedstrijd 'op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente' dienen te melden.

Dat is – hoewel niet bedoeld door de wetgever – belangrijke winst. Een gemeenteraad kan een meldingsplicht vanwege de grondwettelijke beperkingensystematiek onmogelijk in de APV regelen. Een dergelijke plicht is niet alleen een beperking van het recht op de bewegingsvrijheid, maar vormt ook een inbreuk op andere grondrechten zoals het grondwettelijk beschermde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bij een meldingsplicht is het immers praktisch onmogelijk om familie te bezoeken die op afstand woont, deel te nemen aan een vergadering of betoging of op vakantie te gaan.

Een stadionverbod kan drie keer worden verlengd zodat de maatregel uiteindelijk een jaar kan beslaan.⁴⁶ Aanvankelijk vroegen wij ons af wat een burgemeester nu aan goede redenen na drie maanden van windstilte kan aanvoeren om de gedragsaanwijzing te verlengen. De meldingsplicht is echter niet zodanig geregeld dat een hooligan gedurende drie maanden geen enkele wedstrijd kan bezoeken. Een stadionverbod en een meldingsplicht, opgelegd door de burgemeester, kunnen in de praktijk slechts betrekking hebben op thuiswedstrijden, zodat een voetbalsupporter die geweld heeft gepleegd de weken erna nog rustig naar de uitwedstrijden van zijn club kan. Als de supporter op uitwedstrijden nog steeds rottigheid uithaalt, kan dat reden zijn voor verlenging.

5. De begrensde meldingsplicht

Dat de 'uitsupporters' niet effectief kunnen worden aangepakt zit vast op de beperkte inzetbaarheid van de meldingsplicht. We kunnen dit het beste illustreren aan de hand van een tweetal casusposities. Stel dat een Ajaxfan in Amsterdam bij een wedstrijd rotzooi trapt, dan kan de burgemeester van Amsterdam hem een verplichting opleggen om zich gedurende drie maanden op een politiebureau van Amsterdam te melden, eventueel in combinatie met een Arenaverbod.⁴⁷ Door deze gedragsaanwijzing wordt de hooligan deze drie maanden belet om de thuiswedstrijden van Ajax te bezoeken – alleen de thuiswedstrijden en niet de uitwedstrijden. De burgemeester van Amsterdam heeft alleen de bevoegdheid om de openbare orde in de hoofdstad te handhaven. Zelfs als hij bijna zeker weet dat de supporter bij de eerstvolgende uitwedstrijd van Ajax in Groningen weer vernielingen aanricht, dan toch is het niet aan hem om ter voorkoming daarvan een meldingsplicht op te leggen. Dat zou zijn Groningse collega moeten doen. Maar ook deze staat met lege handen. Aan de wettelijke eis van herhaaldelijke ordeverstoring is immers niet voldaan; normaliter speelt Ajax maar een keer per jaar in Groningen en de Groningse burgemeester kan bezwaarlijk elders gepleegde onregelmatigheden ten grondslag leggen aan zijn (preventieve) ordemaatregel.

In feite kan dus alleen de burgemeester van de thuis spelende club iets uitrichten tegen de eigen supporters en dan ook nog alleen bij de thuiswedstrijden, terwijl het belang van een meldingsplicht juist gelegen is in de omstandigheid dat een hooligan gedurende ten minste drie maanden geen enkele uitwedstrijd kan bijwonen. De ervaring leert namelijk dat het bijna altijd de 'uitsupporters' zijn die moeilijkheden veroorza-

⁴⁵ Zie hierover uitgebreider J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare orde-recht', *JB-Plus* 2007, p. 154-168.

⁴⁶ De lengte van deze periode is overigens het resultaat van een ingrijpen door de Tweede Kamer. Het regeringvoorstel ging niet verder dan drie maal drie maanden.

⁴⁷ Stel dat de Ajaxfan woonachtig is in Assen, dan kan de meldingsplicht in overleg met de burgemeester van die gemeente op een politiebureau aldaar worden gerealiseerd.

ken. Het is ook uiterst merkwaardig en weinig effectief dat de desbetreffende hooligan een week nadat hij met stoeptegels naar de politie heeft staan gooien gewoon de uitwedstrijd van zijn club kan bezoeken. Het alternatief is dan dat de OvJ hem die meldingsplicht oplegt, want zijn bevoegdheid is niet territoriaal begrensd. Die kan dit inderdaad doen als er sprake is geweest van een strafbaar feit waardoor 'de openbare orde (...) ernstig is verstoord' en bij hem 'grote vrees' bestaat dat de verdachte opnieuw de openbare orde ergens in den lande ernstig gaat verstoren. Maar dat betekent dat de OvJ zich vanaf nu bezig gaat houden met een wezensvreemde taak: de handhaving van de openbare orde. Dit past nog veel minder in het bestaande rechtssysteem: de staande magistratuur gaat naast de burgemeester verantwoordelijkheid dragen voor de handhaving van de openbare orde. Dat is een nieuw fenomeen in ons rechtssysteem.

Zou het niet veel verstandiger zijn om de handhaving van de openbare orde in één hand te houden: die van de burgemeester. Die zou in verband met voetbalvandalisme de bijzondere bevoegdheid moeten krijgen om een inwoner van zijn stad te verplichten zich ook bij uitwedstrijden van de voetbalclub uit zijn gemeente te melden op een locatie in zijn plaats. Een dergelijke constructie sluit niet alleen veel beter aan bij het bestaande prerogatief van de burgemeester inzake de handhaving van de openbare orde, maar valt ook democratisch veel beter te verantwoorden. De raad kan een OvJ niet ter verantwoording roepen, een burgemeester wel.

6. Lengte van gedragsaanwijzingen

De lengte van de burgemeesterlijke gedragsaanwijzingen is – zo zullen we hierna zien – in vergelijking met Engeland – kort. Niets hoeft de gemeenteraad er echter van te weerhouden om het stadionomgevingsverbod in de APV te blijven toepassen. De lengte daarvan zou nog drastisch kunnen worden opgevoerd. Probleem is dan wel dat de lengte van de meldingsplicht niet parallel loopt met het stadionomgevingsverbod. We kunnen niet goed inschatten of verlenging van de meldingsplicht met drie maanden kan worden gemotiveerd met als argument dat het stadionomgevingsverbod vanwege de aard en de ernst van de misdraging veel langer moet duren, want als de feiten zodanig ernstig zijn dat er strafrechtelijk moet worden vervolgd is het aan de OvJ om op te treden. En de lengte van zijn meldingsplicht is gebonden aan een termijn van negentig dagen, tenzij er dan nog geen onherroepelijke uitspraak van de strafrechter is.

Indien de burgemeester zijn aanwijzing wenst af te stemmen op een maatregel van de OvJ, dan is het zaak dat de OvJ snel duidelijkheid geeft. De wachtplicht mag niet ten koste gaan van de snelheid waarmee gereageerd wordt. We hebben al aangegeven dat de burgemeester ook om deze reden desnoods op basis van de hem door de APV toegekende bevoegdheden moet optreden.

7. De Engelse voetbalwet

Om met enigerlei mate van betrouwbaarheid te voorspellen wat de Voetbalwet gaat brengen, is het verstandig een blik te werpen op de Engelse voetbalwet. Van die wet is immers bekend dat die de autoriteiten in staat stelt het hooliganisme adequaat te bestrijden. In hoeverre verschilt onze wet van de Engelse voetbalwet en wat zijn de overeenkomsten?

Onmiskenbaar is de sfeer rond het Engelse voetbal het laatste decennium sterk verbeterd en het aantal arrestaties rond voetbalwedstrijden fors gedaald. Clubs hebben daaraan hun steentje bijgedragen door renovatie van stadions met alleen zitplaatsen, het inzetten van grote aantallen stewards tijdens wedstrijden en een consequente aanpak van hooligans die de orde verstoren. De inbreng van de Engelse wetgever kan echter moeilijk worden overschat. Met vallen en opstaan zijn effectieve straf- en civielrechtelijke maatregelen tot stand gebracht die groepen en individuele supporters weerhouden van voetbalgerelateerd geweld.

In de The Sporting Events Control of Alcohol Act (SEA) van 1985 is al vroegtijdig ingegrepen in de combinatie supporter en alcohol. Strafbaar is gesteld: het dronken en/of in het bezit van alcohol met de trein naar voetbalwedstrijden reizen, dan wel het dronken en/of in het bezit van alcohol het voetbalterrein betreden of gedurende de voetbalwedstrijd zichtbaar alcohol bezitten of consumeren.

De Public Order Act van 1986 maakt het voor het eerst mogelijk voor de strafrechter om een veroordeelde hooligan een *exclusion order* op te leggen voor voetbalgerelateerde strafbare feiten. Dat kan betreffen de niet-naleving van de SEA-wet alsook het begaan van commune delicten in een voetbalcontext. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor een delict begaan op weg naar of op de terugweg van een voetbalwedstrijd. Overtreding van zo'n stadionverbod kan aanvankelijk worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal een maand en/of een boete van £ 1000. Bovendien is de overtreding een reden voor een hernieuwd stadionverbod.

Op grond van de Football Spectators Act (FSA) van 1989 wordt het nu ook mogelijk aan een persoon een *restriction order* op te leggen. Een zodanig internationaal stadionverbod verbiedt het om wedstrijden van clubs uit Engeland en Wales in het buitenland te bezoeken. Het opleggen gebeurt op instigatie van de politie in een verzoekschriftprocedure ofwel in een dagvaardingsprocedure in kort geding. Deze civielrechtelijke mogelijkheden zijn gecreëerd om aan de zware bewijslast en de lange duur van het strafproces te ontsnappen. De verzoekschriftprocedure is gereserveerd voor *first offenders* die verdacht worden van het verstoren van de openbare orde door geweldgebruik in het Verenigd Koninkrijk of daarbuiten. Bij het bewijs voldoet de civiele standaard. Dit houdt in dat er een afweging plaatsvindt op basis van waarschijnlijkheid. De *restriction order* gaat gepaard met een meldings-

plicht op een aangewezen politiebureau. In bijzondere gevallen kan de politie eenmalig vrijstellen. Overtreding van de meldingsplicht kan aanvankelijk gestraft worden met een maand gevangenisstraf en/of een boete van de derde categorie. De Crime and Disorder Act van 1998 verhoogt deze straffen tot respectievelijk zes maanden gevangenisstraf en/of een boete van maximaal £ 5000.⁴⁸

De duur van een *restriction order* blijft van kracht gedurende een periode van maximaal vijf jaar als een persoon is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vorm van detentie. Voor hooligans die schuldig worden bevonden, maar niet veroordeeld worden tot een gevangenisstraf, is de maximale termijn twee jaar.

Om een zodanige *order* te kunnen opleggen moet de rechter ervan overtuigd zijn dat 'redelijkerwijs aannemelijk is dat hiermee wordt voorkomen dat geweld of verstoring van de openbare orde opnieuw zal plaatsvinden'. De rechter dient hierbij geweldplegingen tot tien jaar geleden waar ook ter wereld gepleegd, mee te wegen in zijn oordeel. Dit geweld hoeft niet voetbalgerelateerd te zijn.⁴⁹ Zowel Engelse als buitenlandse vonnissen, beslissingen van 'publieke organen' in Engeland als daarbuiten, uitzettingsbevelen van andere landen, verwijdering uit Engelse of buitenlandse stadions en gedrag opgenomen door middel van camera of op andere wijze kunnen hiervoor als bewijs gelden.⁵⁰

De politie heeft tijdens de controleperiode ook de mogelijkheid om een hooligan in kort geding te dagvaarden. Dat moet gebeuren binnen vierentwintig uur nadat hij geweld heeft gepleegd of ertoe heeft bijgedragen dat de openbare orde is verstoord en het gezien het gedrag van die persoon op korte termijn nodig is om te onderzoeken of hij inderdaad een gevaar is voor de openbare orde. Tijdens het onderzoek is het mogelijk de persoon vier uur lang in hechtenis te nemen. Met toestemming van een inspecteur van de politie mag deze periode worden verruimd tot zes uur.

In de Football Offences Act van 1991 wordt aangegeven dat ook het gooien van objecten op het veld zonder toestemming, meedoen aan onfatsoenlijke of racistische spreekkoren en het betreden van het voetbalveld zonder toestemming als voetbalgerelateerde overtredingen worden beschouwd.

In 1994 wordt het aantal strafbare feiten dat kan leiden tot het opleggen van een stadionverbod nog weer verder uitgebreid.⁵¹ Als het tijdens de wereldkampioenschappen voetbal in 1998 in Frankrijk weer helemaal misgaat met Engelse hooligans haalt de wetgever

in 1999 in de Football Offences and Disorder Act (FDA) de touwtjes strakker aan. Het aantal strafbare feiten wordt opnieuw uitgebreid in een bijlage bij de FSA. De periode waarin de overtredingen moeten zijn begaan om als voetbal gerelateerde overtredingen te worden aangemerkt, wordt opgehoogd naar vierentwintig uur vóór of na de wedstrijd.

Bovendien wordt in deze wet vastgelegd dat een hooligan die een *international football banning order* – voorheen te boek staand als *restriction order* – krijgt opgelegd vijf dagen voor een voetbalwedstrijd of een voetbaltoernooi in het buitenland zijn paspoort moet inleveren en zich tijdens de – wat genoemd wordt – controleperiode moet melden op een hiervoor aangewezen politiebureau.

De rechter wordt vanaf nu verplicht om een *domestic* of een *international football banning order* op te leggen als 'redelijkerwijs aannemelijk is dat hiermee wordt voorkomen dat geweld of verstoring van de openbare orde opnieuw zal plaatsvinden'. Afwijzing van een eis tot het opleggen van een *banning order* moet de rechter omstandig motiveren. Voor hooligans die schuldig zijn, maar niet veroordeeld worden tot een gevangenisstraf, wordt de maximale duur van een *banning order* opgehoogd naar vijf jaren en voor de tot een onmiddellijke gevangenisstraf veroordeelde hooligan tot maximaal tien jaren.⁵²

Na de grootscheepse rellen tijdens Euro 2000, georganiseerd door Nederland en België gezamenlijk, is de wet nog weer verder aangescherpt. Ook de poging tot enkele strafbare feiten, het beramen en het opruien van anderen tot het begaan van overtredingen als vastgelegd in bijlage 1 van de Football Spectators Act worden vanaf dan beschouwd als voetbalgerelateerde overtredingen.⁵³ Dat geldt ook voor overtredingen als het bezit en het misbruik van vuurwerk tijdens wedstrijden, het gebruik, dragen of bezitten van een wapen of vuurwapen. De politie krijgt de bevoegdheid om ter plekke '*suspected hooligans*' te verbieden het land te verlaten.⁵⁴ Een *banning order* heeft vanaf dan altijd zowel nationaal als internationaal gelding.

Een *banning order* wordt direct gemeld aan de Engelse voetbalbond, de *Football Association* (FA). Die kan maatregelen nemen om te beletten dat er voetbalkaartjes worden aangeschaft door personen met een stadionverbod. De *Football Banning Orders Authority* (FBOA) is de bevoegde instantie die toeziet op de uitvoering van de rechterlijke uitspraken. Zij bepaalt ook welke invulling in een specifiek geval moet worden ge-

48 Art. 84 lid 1 Crime and Disorder Act.

49 Art. 14C lid 3 FDA.

50 Art. 14C lid 4 FDA.

51 De Criminal Justice and Public Order Act van 1994 stelt de zwarte handel van toegangskarten in openbare ruimten strafbaar. Tevens wordt de doorverkoop van kaartjes strafbaar gesteld, als de verkoper een commercieel doel voor ogen heeft.

52 Art. 14F lid 1-4 FDA.

53 Zie paragraaf 2 bijlage 1 Football Spectators Act.

54 Zie paragraaf 5 bijlage 1 FDA als amendement op bijlage 1 van de Football Spectators Act.

geven aan een *banning order*. Zij houdt een bestand bij van alle personen die een zodanig verbod hebben opgelegd gekregen. De FBOA is een onderdeel van de *National Criminal Intelligence Service* (NCIS).

8. Gemiste kansen en onvermoede vergezichten

Een vergelijking tussen de Engelse en de Nederlandse voetbalwet stemt ons gematigd positief. Een van de redenen daarvoor is dat de Voetbalwet aan de OvJ de mogelijkheid biedt om een meldingsplicht te koppelen aan een civielrechtelijk stadionverbod. Officiëren van justitie kunnen in hun strijd tegen het voetbalvandalisme de samenwerking met de KNVB intensiveren. Door de handen ineen te slaan, kunnen maatregelen van de KNVB sterk aan effectiviteit winnen. Het civielrechtelijke stadionverbod kan in ieder geval drie maanden worden ondersteund door het te vergezellen van een bestuursrechtelijke meldingsplicht van de OvJ. Dat is, kijkend naar de Engelse praktijk, niet erg lang, maar misschien komt de strafrechter door deze wet wel tot het inzicht dat er iets moet gebeuren en is hij meer dan nu geneigd aan een proeftijd een meldingsplicht te koppelen. Alleen dan wordt aan de dringende wens van de Feyenoordbestuurders voldaan, want de Voetbalwet zelf kan hooligans niet of nauwelijks beletten af te reizen naar uitwedstrijden in het buitenland. Voetbalbestuurders zullen dit ongetwijfeld als teleurstellend ervaren, want hier was het allemaal om begonnen.

Voor de burgemeester als handhaver van de openbare orde schuilt de toegevoegde waarde vooral in de meldingsplicht in combinatie met een stadionverbod dan wel het reeds bestaande stadionomgevingsverbod. Het lokale stadionverbod kan er effectief mee worden gehandhaafd.⁵⁵ Alleen het lokale verbod, want de burgemeester kan geen meldingsplicht opleggen voor uitwedstrijden van de club van zijn gemeente. Dat is een gemiste kans. De wetgever zou er goed aan doen de meldingsplicht zodanig aan te passen dat de effecten de gemeentegrens en zelfs de nationale grenzen kunnen overschrijden.

Vanuit rechtsstatelijk perspectief bestaat geen bezwaar tegen de omstandigheid dat een burgemeester zich dan ook tevens inlaat met de handhaving van de openbare orde in een andere plaats – dit effect zal door de burgemeesters van die andere steden in binnen- en buitenland ook geenszins als bezwaarlijk worden ervaren. In de constructie zoals wij die voor ogen hebben is het de burgemeester die een plicht oplegt aan een inwoner uit zijn eigen gemeente om zich gedurende enige tijd te melden op het politiebureau van diezelfde gemeente op tijdstippen die samenvallen

met tijden waarop de club uit zijn stad speelt. Vanuit een oogpunt van democratische verantwoording is het relevant op te merken dat niets de raad belet om de burgemeester ter zake van de hele meldingsplicht (dus ook voor het effect buiten gemeentegrenzen) ter verantwoording te roepen.

Laten we dit eens vergelijken met wat het wetsvoorstel behelst. Hierin is het de OvJ die een supporter moet beletten uitwedstrijden te bezoeken door hem een meldplicht op te leggen. Een bezwaar daartegen is dat de OvJ autonoom opereert zonder enige verantwoordingsplicht aan een vertegenwoordigend lichaam. Of kan de Minister van Justitie straks voortdurend door het parlement hierover aan de tand worden gevoeld? Ten tweede wordt hier een principiële stap gezet door de OvJ een eigen verantwoordelijkheid te geven voor de handhaving van de openbare orde. De openbare-orderechtelijke handhaving van de rechtsorde was de afgelopen twee eeuwen het exclusieve terrein van de burgemeester. Er is geen enkele reden om daarin verandering te brengen.

⁵⁵ Anders dan wordt vermoed in: *Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3, p. 25.